



El acuerdo de Hong Kong y el futuro de la Ronda de Doha

Federico Steinberg *

Tema: El acuerdo de Hong Kong ha desbloqueado la Ronda de Doha.

Resumen: Entre los días 13 y 18 de diciembre se celebró en Hong Kong la VI cumbre interministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC). El acuerdo alcanzado por los 150 países miembros de la OMC ha permitido salvar la Ronda Doha y no repetir el fracaso de 2003 en la cumbre de Cancún, dando un necesario impulso a la legitimidad de la OMC. Este artículo explica el funcionamiento de las negociaciones comerciales internacionales, examina el contenido y las implicaciones económicas y políticas del acuerdo de Hong Kong y analiza los elementos de la negociación que todavía quedan pendiente

Análisis: Entre los días 13 y 18 de diciembre se celebró en Hong Kong la VI cumbre interministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Su objetivo era resucitar la Ronda de Doha de liberalización comercial, que en palabras de Pascal Lamy, Secretario General de la OMC, “había entrado en hibernación” tras el fracaso de la cumbre de Cancún (México) en septiembre de 2003. Aunque el acuerdo supone avances muy limitados en muchos de los temas clave de la agenda de Doha, sobre todo bienes industriales y servicios, se puede decir que la cumbre de Hong Kong ha sido un éxito. El acuerdo de mínimos no contenta a ningún país, pero deja más satisfechos a los grandes países en desarrollo, responsables del bloqueo en Cancún, que a los países avanzados. Sin embargo, lo fundamental del acuerdo es que vuelve a encauzar la Ronda y devuelve cierta credibilidad y legitimidad al multilateralismo, lo que permite que en las relaciones comerciales internacionales el sistema de reglas globalmente pactadas que representa la OMC se imponga sobre la ley del más fuerte. Además, el paquete de Hong Kong constituye un primer paso (todavía insuficiente) en el cumplimiento del compromiso adoptado por la OMC en 2001: llevar a cabo una Ronda que permita equilibrar la distribución global de ganancias de la liberalización comercial, que hasta ahora ha beneficiado desproporcionadamente a los países avanzados.

Este artículo explica el funcionamiento de las negociaciones comerciales internacionales, examina el contenido y las implicaciones económicas y políticas del acuerdo de Hong Kong y analiza los elementos de la negociación que todavía quedan pendientes.

Breve apunte sobre la economía política de la política comercial

El libre comercio aumenta la competencia, mejora la asignación de los recursos, permite aprovechar las ganancias derivadas de la especialización y explotar las economías de

* *Profesor del Departamento de Análisis Económico, Universidad Autónoma de Madrid*

escala, aumenta la variedad de la oferta y reduce el precio, facilita la transferencia de tecnología, reduce los incentivos para las actividades de “búsqueda de rentas” y promueve el crecimiento a largo plazo. Por tanto, la teoría económica concluye que el libre comercio es superior al proteccionismo.

Precisamente, el último informe del Banco Mundial cifra en 300.000 millones de dólares anuales hasta 2015 los beneficios estáticos de una eliminación completa de aranceles y subsidios en los sectores agrícola y manufacturero. Esta cifra aumentaría añadiendo las ganancias de la liberalización de servicios y si se tuvieran en cuenta los beneficios dinámicos procedentes del aumento de la competencia y la productividad que genera la liberalización comercial.

Pero las negociaciones comerciales no se rigen solo por las recomendaciones de la teoría económica, sino por la lógica de la economía política. Los países intentan extraer concesiones de los demás para ampliar sus mercados de exportación; al mismo tiempo tratan de defender los intereses de los productores nacionales que con más o menos éxito influyen en sus gobiernos (se dice entonces que el gobierno está “capturado” por un grupo y defiende sus intereses particulares y no el interés general de todos los consumidores). Esto responde a que la liberalización comercial tiene fuertes efectos redistributivos. En primer lugar, los productores que no son competitivos a escala internacional ven reducidos sus beneficios y puede que se vean obligados a cerrar, por lo que tienen incentivos para organizarse y presionar a su gobierno para que mediante aranceles encarezca esas importaciones y así puedan mantener sus privilegios en forma de precios más altos que los que ofrecen los productores extranjeros. En segundo lugar, los consumidores, que son los más beneficiados de la ampliación de la oferta que supone la liberalización comercial, no perciben claramente los beneficios (menores precios y mayor variedad de productos). Por eso tienen menos incentivos para organizarse y presionar al ejecutivo a favor de la liberalización. El ejemplo más claro es la defensa de la Política Agrícola Común (PAC) de la Unión Europea frente a la indiferencia de los consumidores. Ni siquiera la creciente influencia política de las empresas multinacionales, que tienden a ser las mayores defensoras de la liberalización, ha permitido invertir el proceso político que lleva a que prácticamente todos los gobiernos tengan actitudes estructuralmente proteccionistas.

Para vencer las presiones proteccionistas, en la práctica, la mejor estrategia es el intercambio de concesiones dentro de un marco institucional estable como el que hoy proporciona la OMC y hasta 1995 establecía el GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio). Como en la OMC las negociaciones comerciales multilaterales son un juego repetido en el que puede haber ganancias mutuas, el funcionamiento de esta institución reduce los incentivos a la no-cooperación, permite la formación de coaliciones entre naciones con los mismos intereses y disminuye los costes de la negociación.

Además, el marco multilateral de la OMC es preferible a los acuerdos bilaterales o regionales por tres razones: primero, evita la discriminación y hace posible la aplicación de la cláusula de nación más favorecida (las reducciones arancelarias pactadas entre dos estados se extienden automáticamente al resto); segundo, permite extraer las máximas ventajas de la especialización y por tanto es más eficiente; y, tercero, es más equitativo porque evita que los países más poderosos impongan sus condiciones sobre los pobres.

En definitiva, como la apertura unilateral no es bien recibida por los grupos de presión nacionales y los gobiernos quieren evitar incurrir en estos costes políticos, las

negociaciones en el marco de la OMC dan la solución. Bajo el principio de reciprocidad les permiten presentar la reducción del proteccionismo como un mal necesario que hace posible abrir mercados a las exportaciones.

Intereses de los principales bloques comerciales

El esquema del intercambio de concesiones entre grupos de países con intereses comunes sirve para analizar las negociaciones de la cumbre de Hong Kong. Aunque la OMC cuenta con 150 Estados miembros, todos ellos con poder de veto, los actores que en la práctica determinan el resultado de las negociaciones son tres: primero, la Unión Europea a 25, que negocia con una sola voz (la del Comisario de Comercio Mandelson) y es el primer bloque comercial mundial; segundo, Estados Unidos, que hasta la Ronda Uruguay (1986-1994) ha tendido a liderar las negociaciones multilaterales y cuyos intereses coinciden en general con los de la Unión Europea, Japón y el resto de países avanzados; tercero, el G-20, un bloque que se creó en la cumbre de Cancún y la hizo fracasar, que engloba a los principales países en desarrollo con elevado potencial exportador y gran mercado interno y que está liderado por Brasil, India y China. La cohesión del G-20 ha roto al grupo de Cairns formado durante la Ronda Uruguay, que incluía países ricos y pobres como Canadá, Australia, Argentina y Brasil, y logró introducir en la agenda de negociaciones el objetivo de liberalización agrícola.

Los intereses de cada uno de estos bloques vienen determinados por los bienes y servicios en los que tienen ventaja comparativa, lo que a su vez depende de sus dotaciones de recursos naturales y capital, del nivel de cualificación de sus trabajadores y de su desarrollo tecnológico.

La Unión Europea, Estados Unidos y Japón pretenden una mayor liberalización de los mercados de manufacturas y bienes industriales (conocido como NAMA, *non agricultural market access*, por sus siglas en inglés) y servicios. En NAMA, los países ricos están interesados en que los países emergentes reduzcan sus aranceles, que todavía superan el 13% en media (en los países avanzados ya están por debajo del 4%). Servicios es un sector amplio y muy poco liberalizado que ya constituye más del 70% del PIB en los países avanzados, un 20% del comercio mundial y casi el 30% del comercio en la OCDE. Ahí es donde aparecen las mayores ganancias potenciales de la liberalización para los países ricos, tanto entre sí como con países en desarrollo, especialmente en los servicios que incorporan alto valor añadido (telecomunicaciones, servicios básicos o universales, bancarios, financieros, de seguros, médicos, etc.). Aunque es difícil estimar las ganancias potenciales de la apertura de este sector, la mayoría de los estudios las cifran en torno a los 350.000 millones de dólares anuales hasta 2015, de los que más de dos tercios irían a parar a los países ricos.

Los países industrializados tienen intereses defensivos en agricultura, sector en el que son competitivos en muy pocos productos. Según el Banco Mundial, la liberalización del comercio agrícola generaría 151.000 millones de dólares anuales hasta 2015. Más del 75% de estos beneficios irían a parar a los propios países avanzados vía reducción de precios al consumo, pero sus gobiernos prefieren avanzar muy lentamente para suavizar el conflicto con el poderoso *lobby* agrícola.

Por su parte, el principal interés ofensivo del G-20 es la liberalización de todas las formas de proteccionismo agrícola de los países ricos (aranceles, subsidios a la producción y subsidios a la exportación). Segundo, quieren evitar que los países avanzados establezcan

barreras no arancelarias y abusen de los procedimientos *antidumping* ante el aumento de sus exportaciones de bienes intensivos en mano de obra, por ejemplo el textil, el calzado o los juguetes. Tercero, están interesados en poder promover sus industrias nacientes y que la OMC no invada su autonomía política, por lo que se oponen a ampliar los temas objeto de negociación si ello les supone restricciones legales externas, como regulación sobre inversiones, competencia, compras públicas o estándares laborales y medioambientales. También discrepan del acuerdo de propiedad intelectual actualmente vigente en la OMC por considerar que se inmiscuye demasiado en su legislación nacional. Por último, el G-20 y el resto de países en vías de desarrollo están especialmente interesados en la liberalización del llamado Modo IV del acuerdo de servicios (GATS), que permite el libre movimiento de trabajadores para la prestación de servicios, siempre bajo una serie de reglas bastante estrictas. Avanzar en este aspecto implicaría extender la inmigración temporal sur-norte, lo que según Stiglitz y Charlton generaría unos beneficios netos de 150.000 millones de dólares anuales, la mitad de los cuales irían a parar a los países en desarrollo.

Por último hay que mencionar al G-90, que agrupa a los 49 países clasificados como países menos adelantados (PMA) y a otros 40 países pobres, casi todos ellos de África y Asia Oriental. El peso del G-90 en las negociaciones es muy reducido, así como su capacidad exportadora e importadora. Sus miembros no amenazarían con vetar un acuerdo alcanzado por los tres grandes por temor a las represalias. Sin embargo, como la Ronda Doha pretende favorecer el desarrollo, en Hong Kong se esperaba que sus intereses se tuvieran en cuenta, sobre todo en lo que respecta a la ayuda técnica y financiera y a la ampliación del llamado “trato especial y diferenciado” para los países pobres.

A pesar de estos intereses comunes los países en vías de desarrollo no son un grupo homogéneo. En ocasiones se producen conflictos entre ellos, sobre todo en relación al espectacular aumento de las cuotas de mercado de las exportaciones de China (por ejemplo los productos textiles chinos han desplazado a los de Marruecos o Bangladesh). Asimismo, muchos países en vías de desarrollo compiten para atraer inversiones y los aranceles entre ellos son los más altos del sistema comercial mundial. Por último, los PMA, que son importadores netos de alimentos, saldrían perjudicados con la eliminación de los subsidios agrícolas en los países ricos porque dichas ayudas generan exceso de producción, inundan los mercados mundiales y reducen los precios internacionales, permitiendo a los países no productores importar a menores precios.

Es sorprendente que aún existiendo estas diferencias Brasil e India, a quienes hay que añadir China, que tiene mayor peso económico pero un perfil político y negociador más bajo, han logrado aglutinar al conjunto de los países en desarrollo y mantenerlos como un bloque cohesionado. Por lo tanto, la cumbre de Hong Kong, como ya sucediera con la de Cancún, se planteaba como un conflicto norte-sur.

El paquete de Hong Kong

La Ronda Doha, iniciada en noviembre de 2001, ha tenido un desarrollo lento y ha generado frustraciones entre todos los jugadores. La cumbre de Cancún, que debería haber permitido avances sustanciales y la ampliación de la agenda, fracasó porque los países del G-20 consideraron insuficientes las ofertas de los países avanzados en materia agrícola. En julio de 2004, el acuerdo marco de Ginebra permitió retomar las negociaciones. Pero debía ser en Hong Kong cuando se cerraran las claves del paquete final ya que éste debe ser remitido al congreso estadounidense antes de abril de 2007, tres meses antes de que

termine el mandato que el presidente Bush ha obtenido para negociar acuerdos comerciales (*Trade Promotion Authority, TPA*) y que posiblemente no será renovado (el Congreso le concedió el anterior TPA por una ventaja mínima hace cuatro años y los intereses proteccionistas son ahora más fuertes).

Ante la falta de acuerdo durante los meses anteriores a la cumbre los líderes políticos, anticipando un posible fracaso, fueron rebajando las expectativas. Es llamativo que el propio Banco Mundial publicara un informe días antes de la cumbre en el que volvía a estimar los beneficios de la liberalización, pero reducía de 144 millones a 32 millones (y a 2,5 millones en el escenario más pesimista) el número de personas que saldrían de la pobreza extrema en 2015 si se liberalizara completamente el comercio mundial.

En todo caso, Hong Kong suponía una de las últimas oportunidades para demostrar que la OMC es un foro válido para la gestión de la globalización, capaz de adaptarse a los rápidos cambios en el equilibrio de poder internacional que supone el auge de nuevos países emergentes. El fracaso de la cumbre habría significado una importante deslegitimación de la organización, que desde su creación todavía no ha logrado cerrar ninguna ronda de negociaciones. Además, habría puesto de manifiesto una falta de compromiso con el desarrollo por parte de los países avanzados, abriendo la puerta a más acuerdos comerciales bilaterales y regionales.

Todos los países se han mostrado relativamente flexibles y han alcanzado un oportuno acuerdo de mínimos, que aún dejando para 2006 importantes elementos, supone un avance. Al igual que sucediera en Cancún, las negociaciones han girado en torno a la liberalización agrícola, un sector que según el Banco Mundial representa tan solo el 4% del PIB global pero sobre el que recae el 66% del proteccionismo en el comercio de bienes. Los países desarrollados son responsables del 80% del coste de estas políticas proteccionistas mientras que los países en desarrollo, que aplican aranceles agrícolas más altos que los países ricos, generan el restante 20%.

Aunque todos los estudios coinciden en que una completa liberalización agrícola generaría menores beneficios que una plena liberalización de manufacturas o una sustancial liberalización de servicios, la agricultura se ha convertido en el caballo de batalla del G-20. Primero, porque la mayoría de los integrantes de este grupo (sobre todo los países latinoamericanos) tienen gran capacidad de exportación de productos agrícolas. Segundo, porque las ayudas de los países ricos deprimen los precios internacionales, haciendo imposible a los más de 900 millones de agricultores que viven con menos de un dólar al día competir en condiciones de igualdad. Y, tercero, porque los casi 300.000 millones de dólares anuales de ayudas que los países de la OCDE destinan sus agricultores cuaduplican la ayuda oficial al desarrollo anual. Así, reducir estos subsidios se presenta como una prioridad para mejorar la coherencia de las políticas que los países ricos llevan a cabo para promover el desarrollo y cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

El compromiso de Hong Kong consiste en suprimir los subsidios a las exportaciones agrícolas para 2013, unos 2.800 millones de euros anuales. La Unión Europea era quien más se oponía a fijar una fecha pero terminó cediendo. Los países del G-20 volvieron a amenazar con abandonar las negociaciones si la Unión Europea no se comprometía a fijar una fecha, lo que habría dejado a la Unión como la culpable del fracaso. De hecho, la reciente reforma de la PAC, que fija el gasto agrícola para el período 2003-2013, ya

contemplaba la eliminación de dichos subsidios. Los presupuestos comunitarios para el período 2007-2013 (que fijan todas las políticas de gasto, incluida la PAC) se estaban negociando en Bruselas al mismo tiempo que la cumbre de Hong Kong, por lo que el Comisario Mandelson negociaba con restricciones hasta el penúltimo día de la cumbre, cuando se aprobaron en Bruselas los presupuestos. Con esta cesión la Unión Europea ha logrado que los demás países avanzados se comprometan a eliminar otras ayudas encubiertas a las exportaciones agrícolas, como los créditos vinculados que utiliza Estados Unidos o los monopolios exportadores que emplean Canadá y Australia.

Aunque la eliminación de los subsidios a la exportación es un paso en la dirección adecuada y ha permitido llegar a un acuerdo, es incompleto porque no se han pactado reducciones ni en los subsidios a la producción ni en los aranceles agrícolas. Según el Banco Mundial la eliminación de los subsidios a la exportación tan sólo permitirá que se materialicen el 2% de las potenciales ganancias de la liberalización agrícola. Los mayores beneficios aparecerían si se redujeran los aranceles y los subsidios a la producción. Por lo tanto, aunque el acuerdo permite eliminar la distorsión de precios que los subsidios a la exportación generan en los mercados mundiales, continúa habiendo problemas por resolver.

Los únicos subsidios que se eliminarán a lo largo de 2006 son los del algodón. Sin embargo, hay que recordar que estos subsidios fueron declarados ilegales por la OMC y Estados Unidos ya tenía previsto eliminarlos. Esto afecta fundamentalmente a 25.000 agricultores estadounidenses, que reciben 4.000 millones de dólares al año y cuya producción deprime los precios internacionales y no permite exportar a países como Mali, Burkina Faso, Chad y Benín, en los que el algodón representa cerca del 10% del PIB y el 60% de las exportaciones y da empleo a más de diez millones de agricultores pobres.

Al margen del acuerdo sobre subsidios agrícolas, en Hong Kong los países ricos también han acordado dar libre acceso en 2008 al 97% de los productos de los 49 PMA, extendiendo así la iniciativa europea *Everything But Arms*. Esta concesión se presentará como un gran esfuerzo por el desarrollo pero en la práctica su efecto será casi insignificante, tanto porque estos países apenas tienen capacidad exportadora como porque algunos sectores, como el textil en Estados Unidos, están excluidos.

Asimismo, los países avanzados han acordado incrementar los recursos para la denominada “ayuda para el comercio.” Estos fondos se utilizarán para que los países pobres puedan adaptarse a las reglas de la OMC y mejoren la competitividad de sus exportaciones, lo que en la práctica puede incluir gastos de todo tipo, desde infraestructuras hasta formación de personal aduanero. La medida, cuyas cifras todavía están por fijar, es bienvenida pero poco tiene que ver con la liberalización comercial y es posible que se confunda con otros fondos de ayuda oficial al desarrollo.

En definitiva, el acuerdo favorece a los países en desarrollo pero supone modestos avances reales.

Perspectivas futuras

Se espera que la Ronda Doha termine a final de 2006, pero todavía no está cerrada. Los países ricos han dejado claro que si no se avanza en NAMA y servicios el paquete de Hong Kong no se aplicará porque no habrá habido un intercambio de concesiones. Por lo tanto, a lo largo de 2006 continuarán las negociaciones. Si los países avanzados amenazan con no

aplicar el paquete de Hong Kong, es de esperar que los países en desarrollo cedan y reduzcan sus altos aranceles en NAMA. Esto sería bienvenido tanto porque permitiría cerrar el acuerdo con un paquete más equilibrado como porque los consumidores y productores de los países en desarrollo obtendrían ventajas al importar bienes industriales e *inputs* intermedios a menores precios.

Sin embargo, la apertura del sector servicios presenta mayores problemas porque el proteccionismo en este sector no toma la forma tradicional de aranceles y cuotas, sino que se materializa en restricciones impuestas por la regulación nacional. Ejemplos de las mismas son las dificultades o prohibiciones para obtener licencias para establecerse y/o operar y comercializar ciertos servicios, requisitos mínimos o límites a la participación de capital extranjero en empresas localizadas en el territorio nacional, requisitos de ciudadanía o residencia para vender servicios, o falta de liberalización y competencia en sectores como las telecomunicaciones o la banca.

Al requerir cambios legislativos internos, la liberalización de los servicios es mucho más compleja (técnica, jurídica y políticamente) que la del comercio de bienes. Además, como los países en desarrollo están especialmente preocupados por que los acuerdos de la OMC les resten soberanía económica nacional y les obliguen a homogeneizar sus legislaciones nacionales con las de los países ricos, se oponen frontalmente a liberalizar la mayoría de los servicios.

Por lo tanto, es posible que para llegar a un acuerdo aceptable para los países ricos los países en desarrollo soliciten algunas cesiones en materia de movilidad de trabajadores. Si los países avanzados lo aceptaran, la Ronda Doha lograría un acuerdo muy extenso que generaría importantes oportunidades de crecimiento. Sin embargo, nada asegura este escenario optimista.

Conclusión: El acuerdo alcanzado por los miembros de la OMC en Hong Kong supone un paso adelante en la Ronda de Doha. Lo importante del acuerdo no es su contenido, que resulta muy poco ambicioso, sino que ha permitido desbloquear las negociaciones, dar un nuevo impulso a la Ronda del Desarrollo y consolidar la OMC. El paquete incluye un limitado acuerdo en agricultura, algunas medidas para ayudar a los países en desarrollo y mínimos avances en la liberalización de servicios y bienes manufacturados e industriales, que son las áreas que más interesan a España y a la Unión Europea.

Además, la cumbre de Hong Kong ha puesto de manifiesto que el ascenso de nuevas potencias económicas está redefiniendo el equilibrio de poder en la OMC. Estados Unidos y la Unión Europea, acostumbradas hasta la Ronda Uruguay a fijar entre ellas el ritmo y los sectores de liberalización comercial ahora deben tener en cuenta los intereses de Brasil, India y China. Si quieren exportar servicios y productos de alto valor añadido, deberán acostumbrarse a otorgar concesiones en sectores como la agricultura. La buena noticia es que este reparto beneficia a todos los consumidores. Y sobre todo, que la vigencia de la OMC impide que se imponga la ley del más fuerte en las relaciones económicas internacionales.